Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om bæredygtige systemer for socialsikring og social beskyttelse i den digitale tidsalder

(initiativudtalelse)

(2018/C 129/02)

Ordfører: **Petru Sorin DANDEA**

Plenarforsamlingens beslutning	26.1.2017
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	8.11.2017
Vedtaget på plenarforsamlingen	6.12.2017
Plenarforsamling nr.	530
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	157/3/5

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Digitaliseringen skaber nye former for beskæftigelse, som sætter de sociale sikringssystemer under hårdt pres. EØSU anbefaler medlemsstaterne såvel som EU-instanserne at udarbejde lovgivning om disse nye beskæftigelsesformer med henblik på klart at identificere arbejdsgiver og arbejdstager. I den henseende anbefaler EØSU at gøre brug af EU-Domstolens retspraksis, der har tilkendt personer arbejdstagerstatus, selv om de ikke havde en traditionel ansættelseskontrakt, fordi de befandt sig i en situation, hvor de udøvede en aktivitet, der var underlagt et lønnet afhængighedsforhold.

1.2. Det er den individuelle ansættelseskontrakt, der i mange tilfælde danner grundlag for finansieringen af de nuværende socialsikringssystemer. Mange nye økonomiske aktiviteter og beskæftigelsesformer, som er dukket op i takt med udviklingen af nye teknologier, synes at falde uden for ansættelseskontrakternes rammer. EØSU mener, det udgør en trussel for arbejdstagere, som udøver deres aktivitet under sådanne betingelser, da de ikke længere beskyttes af lovgivningen om løn, arbejdsvilkår og socialsikring.

1.3. EØSU mener, at medlemsstaterne i deres pensionslovgivning bør overveje at indføre en bestemmelse, som pålægger indbetaling af bidrag for alle personer, som genererer erhvervsmæssige indtægter. Denne foranstaltning er tvingende nødvendig, eftersom arbejdstagere under de nye arbejdsformer, som er afledt af digitaliseringen, i mange tilfælde ikke på passende vis er dækket af lovgivningens eksisterende bestemmelser om pensionsordninger.

1.4. EØSU er af den opfattelse, at medlemsstaterne bør overveje at sammenkoble deres respektive nationale pensionsordnings- og sygeforsikringsforvalters elektroniske system med deres skattemyndigheders elektroniske system. Derved vil de blive i stand til hurtigt at identificere personer, som har erhvervsmæssige indtægter, men som aldrig har haft status som forsikret i de offentlige pensions- og sygeforsikringsordninger.

1.5. Medlemsstaterne har desuden i deres socialsikringssystemer andre lovregulerede rettigheder, som gør det muligt for de sikringsberettigede at modtage ydelser. Herunder hører bl.a. forældreorlov, familieydelser, børnetilskud og andre former for ydelser. Selv om disse rettigheder ofte ikke hænger sammen med en bidragspligt, tildeles de pågældende ydelser på grundlag af berettigelsen til at modtage dem, hvilket i mange tilfælde forudsætter, at den potentielle modtager har lønmodtagerstatus. EØSU anbefaler medlemsstaterne at finde løsninger, som sikrer passende dækning af disse ydelser for arbejdstagere, der er beskæftiget under de nye arbejdsformer.

1.6. Hvad angår arbejdstagere under de nye beskæftigelsesformer, som er specifikke for den digitale tidsalder, mener EØSU, at der vil kunne findes en helhedsløsning på problemerne vedrørende anerkendelsen af deres ret til socialsikring, hvis man foretager en generel omlægning af systemets finansiering. Udvalget opfordrer medlemsstaterne til at arbejde for løsninger, hvormed de sociale sikringsordninger kan finansieres ved hjælp af instrumenter, der sikrer, at de er levedygtige, samtidig med at de tilfredsstiller behovet for, at personer, der udøver deres aktiviteter under de nye arbejdsformer, får adgang. Det kunne overvejes at anvende en del af digitaliseringsdividenden til også fremover at sikre de sociale systemers bæredygtighed og mindske byrden på arbejdskraften.

1.7. EØSU mener, at de debatter, Kommissionen har igangsat om oprettelsen af en europæisk søjle for sociale rettigheder, ligeledes bør omfatte arbejdstagere beskæftigede under de nye arbejdsformer og især anerkendelsen af deres status og sikringen af, at de har passende adgang til de sociale sikrings- og beskyttelsessystemer.

2. **Baggrund: digital omstilling og virkningerne heraf for systemerne for socialsikring og social beskyttelse**

2.1. Den digitale omstilling fører til gennemgribende forandringer i økonomien, på arbejdsmarkederne og i samfundet som helhed, både i det enkelte land, i verdens forskellige regioner og globalt. Selv om man må erkende digitaliseringens indlysende fordele, er det klart, at den vil stille mange strukturer i samfundet og økonomien over for udfordringer og kan få negative virkninger for en række sektorer, hvis de ikke tilpasser sig den nye kontekst. Et af de områder, hvor den kan tænkes af få skadelig indvirkning, er det sociale sikringssystem.

2.2. De sociale sikringsordninger i Europa, som vi kender dem i dag, blev skabt for mere end et århundrede siden. De tager i vid udstrækning udgangspunkt i en direkte forbindelse til arbejdsmarkedet og finansieres hovedsagelig af de bidrag, som arbejdstagere og arbejdsgivere indbetaler, samt i varierende grad over skatten. I mange medlemsstater er en individuel ansættelseskontrakt, som er officielt registreret, den afgørende betingelse for en lønmodtagers status som forsikret i det sociale sikringssystems tre hovedsøjler, dvs. pensionsforsikring, sygeforsikring og arbejdsløshedsforsikring.

2.3. Den digitale omstilling har forårsaget og forårsager fortsat store forandringer på arbejdsmarkedet. Disse forandringer afspejles i de mange forskellige beskæftigelsesformer, der adskiller sig fra de faste, individuelle ansættelseskontrakter, som har været dominerende for arbejdsforholdene i de forløbne årtier. Således er det i visse tilfælde netop for at omgå de traditionelle begreber »lønmodtager«, »arbejdsgiver« og »person, som arbejder for egen regning«, at man har opfundet disse nye beskæftigelsesformer, der gemmer sig under begreber som »selvstændig kontrahent« eller »partner« ([1]). Under sådanne omstændigheder vil det være nødvendigt at tilpasse de sociale sikringsordninger for at bevare deres bæredygtighed og hensigtsmæssighed på længere sigt.

2.4. Efterhånden som skarerne af lønmodtagere fra de store årgange forlader arbejdsmarkedet og i en vis udstrækning erstattes af arbejdstagere under en række nye arbejdsformer såsom ansættelse uden et fast timeantal, »on demand«-kontrakter eller civilretlige kontrakter, vil den sociale sikring og de sociale beskyttelsessystemer komme under hårdt pres, og dette vil kun blive større, efterhånden som befolkningens aldring tager til i Europa.

2.5. På den baggrund er det indlysende, at de sociale sikrings- og beskyttelsesordninger bør tilpasses de forandringer, som digitaliseringen allerede forårsager på arbejdsmarkedet. I nogle medlemsstater har arbejdsmarkedets parter indledt den nødvendige dialog for at undersøge de politiske valgmuligheder og tiltag, der skal iværksættes for at opretholde bæredygtigheden og tilstrækkeligheden af det sociale velfærdssystem i denne nye sammenhæng som følge af digitaliseringen. Desuden er der behov for retningslinjer, som kan afklare eventuelle gråzoner i forbindelse med beskæftigelsesstatus, for så vidt angår beskatning og social sikring.

2.6. Det er tænkeligt, at en tiltagende del af arbejdsstyrken ikke vil bidrage til og følgelig ikke vil drage fordel af de etablerede socialsikringssystemer med hensyn til ydelser vedrørende arbejdsløsheds-, syge- og pensionsforsikring. Det bør undersøges nærmere af arbejdsmarkedets parter og regeringerne i medlemsstaterne. Drøftelserne bør dog også tages på EU-plan og omfatte lokale myndigheder, andre aktører i civilsamfundet, foreninger og tjenesteudbydere, med henblik på at fastlægge leve- og bæredygtige politiske og lovgivningsmæssige foranstaltninger og supplerende bestemmelser, som på et passende niveau inddrager alle erhvervsaktive, herunder selvstændige, i den sociale beskyttelse.

([1]) *Fremtidens arbejde, som vi ønsker det* — Konference arrangeret af ILO og EØSU om fremtidens arbejde, Bruxelles, 15.-16. november 2016.

3. **Politikker for bæredygtig socialsikring og social beskyttelse i den digitale tidsalder**

3.1. Digitaliseringen har forårsaget og forårsager fortsat store forandringer på arbejdsmarkedet. Der findes i dag mange forskellige ansættelsesformer, som ikke falder inden for rammerne af et traditionelt arbejdsgiver-arbejdstagerforhold, såsom platformarbejdere, der ofte betragtes som selvstændige. Dette sætter de sociale sikringssystemer under hårdt pres. EØSU anbefaler medlemsstaterne at tage fat på og om nødvendigt lovgive om denne problematik, når de gennemfører reformer af deres arbejdsmarked og socialsikringsordninger.

3.2. Den specifikke arbejdsmarkedslovgivning i de fleste medlemsstater forudsætter, at arbejdsforholdet beror på en individuel ansættelseskontrakt. Ved en lang række nye beskæftigelsesformer, som er dukket op i takt med udviklingen af nye teknologier, bruges der ikke længere ansættelseskontrakter. EØSU mener, at situationen for disse arbejdstagere bør afklares, så de kan blive omfattet af en passende dækning i overensstemmelse med de grundlæggende principper for de nationale systemer hvad angår arbejdsmarked og socialsikring. Hvis de mister deres arbejde, vil disse arbejdstagere indgå direkte i kategorien af ubemidlede, eftersom de ikke er beskyttet af et socialsikringssystem.

3.3. Medlemsstaternes offentlige pensionsordninger tager udgangspunkt i princippet om solidaritet mellem generationerne. Imidlertid beregnes den beskæftigelsesafhængige pensions størrelse som regel i forhold til værdien af de bidrag, der er indbetalt af arbejdsgiveren og lønmodtageren i hele dennes arbejdsliv. Deraf følger, at arbejdstagere, som har haft atypiske aktiviteter, der ikke understøttes af en traditionel ansættelseskontrakt, i mange tilfælde vil have svært ved at opspare tilstrækkelige pensionsrettigheder for de berørte perioder. Eftersom de i længere perioder ikke har været omfattet af en ansættelseskontrakt, vil den pension, de får udbetalt, være yderst beskeden, hvorved de risikerer at komme under fattigdomsgrænsen. EØSU mener, at medlemsstaterne i deres pensionslovgivning bør indføre en bestemmelse, som pålægger indbetaling af bidrag for alle personer, som genererer erhvervsmæssige indtægter.

3.4. I de fleste medlemsstaters pensionslovgivning foreskrives det, at selvstændige er forpligtet til at indbetale pensionsbidrag. Definitionen af selvstændig virksomhed og lønarbejde er fastlagt i skatte- henholdsvis arbejdslovgivningen. Men i mange tilfælde har myndighederne svært ved at bestemme den pågældende aktivitets art, især når arbejdstageren er beskæftiget under nye arbejdsformer. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne skaber klarhed i deres lovgivning på de punkter, hvor det er nødvendigt, for at gøre det lettere at fastslå, hvilke arbejdsformer der er lønarbejde. Det vil således blive nemmere at finde frem til arbejdstagere, som udøver deres aktivitet online eller er beskæftiget under nye arbejdsformer, og medlemsstaterne vil kunne beskytte deres pensionsrettigheder bedre.

3.5. For at gøre det lettere at identificere arbejdstagere, der har udøvet en utraditionel form for beskæftigelse på et givet tidspunkt og derfor ikke har status som forsikret i den offentlige pensionsordning, mener EØSU, at medlemsstaterne bør overveje at sammenkoble deres nationale pensionsordningsforvalters og deres skattemyndigheders elektroniske systemer. Derved vil de blive i stand til hurtigt at identificere personer, som har erhvervsmæssige indtægter, men som aldrig har haft status som forsikret i den offentlige pensionsordning. De vil så hurtigt kunne integrere dem blandt de forsikrede.

3.6. Med hensyn til arbejdsløshedsforsikring anbefaler EØSU, at man videre overvejer det foreliggende forslag om at oprette en forsikring på EU-niveau ([2]), som finansieres af bidrag, der indbetales af alle virksomheder i EU. Derudover bør muligheden for at indføre EU-dækkende minimumsstandarder i de nationale arbejdsløshedsordninger undersøges, bl.a. således at alle arbejdssøgende, herunder unge, som har udøvet deres aktivitet under de nye beskæftigelsesformer, kan få økonomisk støtte.

3.7. De nationale sygeforsikringsordninger i EU er systemer, som dækker næsten alle. Selvstændige pålægges af loven ofte pligt til at betale bidrag til denne offentlige sygeforsikringsordning og betragtes følgelig som forsikrede eller ydelsesberettigede. Imidlertid er der risiko for, at nogle arbejdstagere, der udøver deres aktivitet under en af de nye arbejdsformer og ikke officielt angiver erhvervsmæssige indkomster, ikke betragtes som forsikrede i den offentlige sygeforsikringsordning. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at mennesker i denne situation dækkes.

3.8. Sideløbende med de socialsikringsrettigheder, som er baseret på lønmodtagerens og dennes arbejdsgivers indbetaling af bidrag, har visse medlemsstater desuden i deres sociale velfærdssystemer andre lovregulerede rettigheder, som gør det muligt for de sikringsberettigede at modtage ydelser. Herunder hører bl.a. forældreorlov, familieydelser og

([2]) EUT C 230 af 14.7.2015, s. 24.

børnetilskud. Selv om disse rettigheder ikke hænger sammen med en bidragspligt, tildeles de pågældende ydelser på grundlag af berettigelsen til at modtage dem, hvilket i visse medlemsstater i visse tilfælde forudsætter, at den potentielle modtager har lønmodtagerstatus. Med denne tingenes tilstand udelukkes de facto arbejdstagere, som udøver deres aktiviteter under de nye arbejdsformer, og som ikke kan opnå sådanne rettigheder.

3.9. EØSU mener, at EU-institutionerne og medlemsstaterne bør gøre en indsats for at finde løsninger på, hvordan personer, der udøver erhvervsmæssige aktiviteter inden for de nye beskæftigelser, som er specifikke for digital teknologi, kan anerkendes som arbejdstagere. I den henseende anbefaler EØSU at gøre brug af EU-Domstolens retspraksis, der har tilkendt personer arbejdstagerstatus, selv om de ikke havde en traditionel ansættelseskontrakt, fordi de befandt sig i en situation, hvor de udøvede en aktivitet, der var underlagt et lønnet afhængighedsforhold. Hvis de pågældende tildeles status som arbejdstagere, kan problemet med at give dem adgang til ydelser fra den sociale sikrings- og beskyttelsesordning på lige fod med traditionelle lønmodtagere løses.

3.10. EØSU har udtrykt tilfredshed med, at Kommissionen har indledt debatten om oprettelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Drøftelserne bør også omfatte arbejdstagere under de nye arbejdsformer og især anerkendelsen af deres status, samt hvordan de kan sikres adgang til de relevante ydelser under de sociale sikrings- og beskyttelsessystemer.

3.11. EØSU anbefaler medlemsstaterne at oprette platforme, som inddrager arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer, med henblik på at udarbejde forslag til, hvordan arbejdsmarkedet kan tilpasses den digitaliserede kontekst. For at tackle den digitale tidsalders udfordringer mener EØSU, at arbejdsmarkedet skal tilpasses den nye virkelighed, og at arbejdskraftens frie bevægelighed skal sikres, samtidig med at arbejdstagerne dækkes af de sociale sikringsordninger og af lovgivningen om arbejdsvilkår.

3.12. Hvad angår den komplekse situation for arbejdstagere under de nye beskæftigelsesformer, som er specifikke for den digitale tidsalder, mener EØSU, at der vil kunne findes en helhedsløsning på problemerne med anerkendelsen af retten til socialsikring, hvis systemets finansiering helt omlægges. Derfor opfordrer udvalget medlemsstaterne til at arbejde for løsninger, hvormed de sociale sikringsordninger kan finansieres ved hjælp af instrumenter, der sikrer, at de er levedygtige, samtidig med at de tilfredsstiller behovet for, at personer, der udøver deres aktiviteter under de nye arbejdsformer, får adgang. Det kunne overvejes at anvende en del af digitaliseringsdividenden til også fremover at sikre de sociale systemers bæredygtighed og mindske byrden på arbejdskraften.

Bruxelles, den 6. december 2017.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg